Canadian Institute for International Peace and Security

35

BACKGROUND PAPER OCTOBER 1990

91-03244/

CANADA AND THE TRANSFORMATION OF THE EAST EUROPEAN ECONOMIES: POLICY CHALLENGES OF THE 1990s

by Carl H. McMillan

INTRODUCTION

As the new decade begins, the international environment is changing rapidly. The upheavals in Eastern Europe, the unification of Germany, and the collapse of Eastern regional institutions such as the Warsaw Pact and the Council for Mutual Economic Assistance (COMECON) are all having fundamental effects on the international system and on the East-West relationship.[1] The European Community is being strengthened and enlarged (at least to encompass what was formerly East Germany), the concept of NATO is being rethought, and there is a search for a new, broader definition of international security and an appropriate institutional framework for it.

Just as there has been a revolution in the military/security dimension of East-West relations, so too have events pressed for a rethinking of economic relations. The West no longer uses its trading relationships to prosecute the Cold War. Discussion today centres on how, and to what degree, the West might provide aid to prevent economic collapse and to ensure the peaceful transition to market economies and political democracies in the East. As a major trading nation, and a member of the Western alliance, these changes will demand some deft policy decisions on the part of Canada. Canada must anticipate the possibility that its weight and influence will decrease within an enlarged international trade and financial system where major new actors — a united Germany in particular, but also possibly a revitalized and reintegrated Soviet Union — will play a role. This paper will survey Canada's past principles and priorities in its relations with the Eastern economies, with a view to suggesting what initiatives are needed to meet the challenges of the East European transformation.

POLICY EVOLUTION

Historically, Canada's policies towards Eastern Europe have centred on the Soviet Union. The USSR has been regarded not only as the "bloc" leader, and the dominant economic as well as political force in the area, but also as the most important partner for Canada over a wide range of potential relations. In the 1980s, roughly three-quarters of Canada's trade turnover with Eastern Europe was with the Soviet Union.

Canada's policies towards the area have ebbed and flowed with the tide of East-West relations. In 1956, the Canadian government took early advantage of the 'thaw' that followed Stalin's death to sign a trade agreement with the Soviet Union. As a consequence, in the late 1950s Canada became the first Western exporter to supply grain to the USSR on a regular basis. Contacts with the smaller East European economies developed

thereafter and more slowly.[2] The development of economic relations accelerated in the favourable climate of East-West détente in the early 1970s; there was an exchange of prime ministerial visits with the USSR and the signing of a series of state-to-state agreements.[3] Canada's policy interest cooled in the late 1970s, as East-West détente waned. A new, Conservative government in Ottawa participated in the international response to the invasion of Afghanistan by imposing a sweeping set of sanctions against the Soviets, thus ushering in a policy of confrontation in the early 1980s. Official programmes were gradually restored after 1982, and by the end of the decade Canada had returned to an active policy of cooperation, as the implications of Soviet *perestroika* became increasingly apparent. The return was slow and cautious, however, and an overview of Canadian foreign policy published earlier this year concluded, "indeed, it took Ottawa rather longer than its allies to recognize the breadth and significance of the changes underway in the Soviet Union."[4]

Over the postwar decades, Canada's unique relationship with the United States has affected its relations with the other superpower in various ways. The détente of the 1970s found a new Liberal government anxious to assert foreign policy independence from the United States and to adopt a differentiated policy towards Eastern Europe that would clearly signal this. In the economic sphere, the expansion of relations with the Eastern countries accorded with the Trudeau government's goal (the "Third Option") of reducing Canadian dependence on the US economy through trade diversification. Canada therefore jumped on the East-West cooperation bandwagon, adopting a position in this regard closer to its West European allies than to the United States.

In the 1980s, Progressive Conservative governments had different foreign policy priorities. They were determined to dismantle the nationalist economic policies of their Liberal predecessors and to work towards building a closer relationship with the United States, culminating in the 1988 Free Trade Agreement. Assertive foreign policy positions that ran counter to Washington's Cold War line at the time were avoided.

In fact, there was little inclination to adopt such positions. The Conservatives largely shared the American view of the Soviet Union. Long in opposition, Conservative leaders had been accustomed to criticizing the Liberal government's foreign policy, and were especially sensitive to the human rights issues in Eastern Europe that had provided them with ammunition in the House of Commons. The party's traditional base was in Western Canada, where ethnic groups concerned with these issues, and opposed to policies of cooperation, are politically strong.

Nor was the government under organized pressure from the Canadian business community to develop economic relations with Eastern Europe. This can be explained by the volume and structure of Canada's trade with the European COMECON economies. Trade with the area has represented a very small share of Canada's foreign trade. Grain (especially wheat) exports have dominated Canada's commerce with the USSR and have been a major component of trade with other area countries, notably Poland and the German Democratic Republic. The grain trade has been important to Canadian agriculture which is highly export dependent (about 75% of Canada's grain production is destined for export). In the 1980s, the USSR alone purchased over one-fourth of Canada's grain exports. Nevertheless, even including grains, exchanges with the COMECON Seven have never exceeded two percent of Canada's total trade turnover, and averaged only 0.68% in the second half of the 1980s (five-year period 1985-89). Without grains, the area's trade share in this period drops to 0.27%.

Policy Principles

Several recurring themes are discernible in the development of Canada's economic relations with the Soviet Union and its allies: these are the traditional 'principles' which guided Canadian policy towards these economies over most of the postwar period.

Those responsible for Canada's East-West trade policy have tended to stress its multilateral context. Canada has valued multilateral approaches and has sought to play a relatively active role in them. Issues of military security, human rights, international trade and finance — which bear significantly on Canada's relations with Eastern Europe — have been the subject of Canadian policy within the framework of NATO, the United Nations, the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the Western economic summits.

Bilateral relations have been heavily state-to-state in character. This was determined not only by the centralized nature of the systems on the Eastern side but also, on the Canadian side, by the leading role in bilateral initiatives taken by the federal government,

beginning with the 1955 visit to Moscow of Lester Pearson. In the sphere of the important grain trade, for example, negotiations have been conducted by state trading monopolies on both sides.

Canada has sought to 'normalize' economic relations with the COMECON countries by treating them in the same regulatory manner as trading partners in the rest of the world. These relations with the area have been largely free therefore from the myriad of restrictions and regulations that Washington has imposed on its economic relations with the East.

A certain paradox in Canadian policy may be noted here. Because trade with Eastern Europe is negligible, the economic cost of resorting to it as an instrument of foreign policy has been slight. However, since commerce provides most of the substance of bilateral relations with Eastern Europe, there has been a tendency to emphasize a business-without-politics approach.

Finally, a certain ambivalence has long existed in Canada's export promotion policies towards the East. This ambivalence has hinged, on the one hand, on the continued importance of the grain trade to farmers and to the balance of payments. On the other hand, the government has sought to diversify the composition of exports through a variety of official programmes. These include export credit supports to promote sales of manufactured goods, especially machinery and equipment. (The areas of greatest success in this regard have been equipment and technology for the energy — oil, gas, nuclear power — and forestry sectors.) Sensitive to the difficulty of expanding exports of manufactures while also maintaining grain exports — in view of the large trade surpluses that have resulted — the government has sought to treat grain as separate from other areas in state-to-state negotiations.

The principle of insulating economic relations from politics was abandoned at the beginning of the 1980s. In response to the Soviet invasion of Afghanistan, the Canadian government, along with other Western nations, invoked a wide ranging set of sanctions against the USSR. The measures announced by Prime Minister Joe Clark in January, 1980, included a partial grain embargo, tighter export controls, suspension of all official visits and programmes, and the decision not to renew the official line of credit to the USSR. The sanctions were slowly removed and official relations gradually restored after the death of Soviet leader Leonid Brezhnev in November, 1982. Ottawa showed little interest, however, in returning to the pro-active East-West trade policies of the 1970s except with regard to the grain trade. After the grain embargo was lifted, a new, long-term agreement was signed and grain exports boomed. By that time, however, Canada's trade policy attentions were directed elsewhere. Canada was now focussed on the application of sanctions to South Africa and to the development of new economic relationships — especially with the United States — but also with the dynamic Pacific Rim area and with the rapidly expanding European Common Market.

With its 1980 sanctions, the government set the tone for Canada's East-West trade policy in the first half of the decade. The return of the Conservatives to power in September, 1984, was followed six months later by the accession of Mikhail Gorbachev to the Communist Party leadership in Moscow. Ironically, it thus fell upon a Conservative government to set Canadian policy in response to the growing 'revolution' in the East that dominated international affairs in the second half of the 1980s.

CANADIAN POLICY IN THE NEW EAST-WEST CONTEXT

In the new era of East-West relations ushered in by the Gorbachev reforms, Canadian policy has been more reactive than innovative. Although the process of restoring relations was virtually complete by the end of 1988, no new policy initiatives with the Soviet Union and Eastern Europe had been undertaken. The few, cautious statements on developments in the Eastern countries that emerged from Ottawa advocated a wait-and-see posture and emphasized the need for a concerted NATO policy position. The government's White Paper on Defence and Canada's expulsion of Soviet embassy officials in 1988 — to considerable public fanfare — further demonstrated that Cold War proclivities were still strong in official Ottawa. As the Eastern reforms gathered momentum, however, the Mulroney government came under mounting public pressure to take more positive action. The growing contrast between the government's do-nothing stance and the activism by this time of the Canadian business community was particularly awkward for a government which looked to business as a major source of political support.

The 1980s witnessed the rise of a new phenomenon in Canadian economic relations with Eastern Europe which had a growing effect on policy. This was the creation of business and trade councils that serve as both channels through which

influence on policy can be exercised, and as instruments through which policy may be pursued. Until this time, there had been no organized business constituency to advocate the expansion of relations with the Eastern countries. Only in 1983 was a Canadian-East European Trade Council organized through the initiative of the International Division of the Canadian Chamber of Commerce. The Council provided support for firms engaged in trade with the Soviet Union and Eastern Europe, and in 1985 signed a cooperation agreement with the Soviet Chamber of Industry. In 1988, a Canada-USSR Business Council was formed on the initiative of a group of prominent Canadian businessmen interested in the new opportunities made possible by *perestroika*. By 1990, the Business Council had a large Soviet membership as well as over 120 Canadian member firms, and had opened offices in both Toronto and Moscow. The developments in Eastern Europe in 1989 prompted the organization of other bilateral councils, with Poland, Hungary and Czechoslovakia.

The rapid course of political events in Poland and Hungary in 1989, and Western responses to them, provoked the Canadian government into belated action. At the July economic summit, the PHARE (Pologne Hongrie: Assistance à la Restructuration Economique) international aid programme for Poland and Hungary was launched. The Commission of the European Communities was given responsibility for coordinating the efforts of the twenty-four Western countries (Group of 24), including Canada, which agreed to participate. In these circumstances, Prime Minister Mulroney announced in October the Canadian aid component. Directed primarily to Poland, this $32 million package promised food aid and a special credit insurance facility to support purchases of urgently needed imports.

THE MULRONEY VISIT TO MOSCOW

It was the Prime Minister's scheduled visit to the Soviet Union in November, 1989, which was perceived in Ottawa as the opportunity to demonstrate that official policy was not lagging behind domestic and foreign perceptions of the reform processes underway in Eastern Europe. Fortuitously, the dramatic chain of events in Eastern Europe in the fall of 1989 heightened the Canadian public's attention to the occasion.

During the Soviet visit, Prime Minister Mulroney went out of his way to show support for the Gorbachev reforms. An official statement issued by his office on the eve of the visit asserted that "it is clear that the revolutionary changes championed by President Gorbachev offer the best chance for East-West relations in the postwar era." The Prime Minister echoed these thoughts in his address at a Kremlin state dinner on the first day of his visit, affirming his "deep conviction that it is very clearly in everyone's best interest that your reforms succeed." He added that Canada "welcomed the greater integration of the USSR into the world economy" and would "support progressive Soviet participation in the international trade and payments system as the reforms of Perestroika create the conditions for success." He specifically mentioned in this regard close cooperation between the USSR and the OECD, as well as Soviet observer status and eventual membership in the GATT. In a Moscow speech two days later, the Prime Minister summed it up as follows: "East-West relations are at their most promising point since the war. And Canada-Soviet relations are poised to make a new beginning." The official pronouncements of the Mulroney visit thus clearly marked an abandonment of the equivocal tone of previous government statements.

The Canadian government was anxious to create the public impression that new substance as well as new rhetoric had emerged from this visit. While in Moscow, the Prime Minister signed no less than ten bilateral agreements for cooperation in a variety of areas, ranging from peaceful uses of nuclear energy to combatting narcotic drug abuse. Although all had an economic dimension, two of these agreements are of particular significance for future commercial intercourse. The first, a full-scale agreement for reciprocal investment protection, is a measure clearly designed to encourage Canadian firms to invest in the Soviet economy. This agreement is the first of its kind for Canada, and provides official guarantees not hitherto available to Canadian investors abroad. The second is an umbrella accord which authorizes individual Canadian provinces and Soviet republics to establish direct cooperation in economic, scientific, technical and cultural areas. The announcement during the visit of the intended opening of a Canadian Consulate in Kiev took on special economic significance in light of this agreement.

The Prime Minister also used the occasion to demonstrate official support for Canadian business initiatives. He invited a large (240-strong) business delegation to accompany him to the Soviet Union and, together with his Soviet counterpart, Prime

Minister Ryzhkov, opened the inaugural meeting of the new Canada-USSR Business Council.

Ottawa seemed determined to maintain this policy momentum in the months following the Mulroney visit. To the package of aid for Poland, the government added a contribution of $30 million to a stabilization fund to support convertibility of the Polish zloty. It also established a $10 million fund to support private sector development projects in Poland and Hungary. Lastly, Canada joined other Western countries in extending General Preferential Tariff treatment to these two East European countries which were perceived as having undertaken the most far-reaching political and economic reforms.

A full-scale review of Canada's East European policy was undertaken in the first half of 1990 and the results were summarized in a speech in Toronto on May 26 by Secretary of State for External Affairs Joe Clark. Most substantive was the announcement of a broadening of the programme of economic support to include other East European countries and the creation of a Task Force on Central and Eastern Europe to elaborate the details of an expanded programme of assistance to the area. To this end, Canada is one of the forty-one participating nations in the new European Bank for Reconstruction and Development. More traditional was Clark's stress on multilateral approaches. Canada has long been a strong supporter of the CSCE. It is now among the advocates of an expanded role for the organization, recognizing its broad mandate in security, political, economic and social matters, "so that it becomes the drawing board for the new European architecture."

The Mulroney government has tried to demonstrate that it is doing more than just keeping up (or catching up) with its allies in policies towards the rapidly changing Eastern economies. It has initiated proposals, at the multilateral level, designed to find a middle ground between Western Europe and the United States on East-West economic issues. In this respect, it has followed the time-honoured Canadian desire to serve as an interpreter and moderator, if not broker, between its European and American allies, building on its special ties with Washington and personal relations with American leaders. Following his Moscow trip, for example, Mulroney proposed that Gorbachev be briefed on Western summit discussions as a step towards bringing the Soviet Union into the mainstream of international economic cooperation. Furthermore, in remarks before the 1990 Houston economic summit, the Prime Minister seemed anxious to bridge the gap between German and American proposals on financial aid to the Soviet Union. He did not commit Canada to additional assistance, however, and the summit partners remained divided, with Canada joining those calling for caution and more study on the question.

STRATEGIC EXPORT CONTROLS

An area of significant policy evolution in relations with Eastern Europe is strategic export controls. This process has occurred within the secrecy surrounding the activities of the Western alliance's Coordinating Committee for Multilateral Strategic Export Controls (COCOM), so that it is impossible to determine to what extent Canada has played the role of a leader or follower.[5]

The United States has long been the principal force behind the Western strategic embargo, and it has traditionally maintained the most extensive national list of embargoed items. Canada's list has been closer to the lists of the European members of COCOM, who have always been more liberal in their trade relations with Eastern Europe than the US.

The differences between Canada and the United States on the question of strategic export controls and other areas of commercial policy with communist countries has sometimes led to conflict between the American and Canadian governments. The source of this conflict has been the diversion of some trade between the US and Eastern Europe through Canadian subsidiaries and affiliates of US firms (although the bulk of such trade has been routed through West European subsidiaries). Because of its stricter control system, Washington has occasionally sought to block such diversions through actions which have raised the issue of "extraterritoriality" in Canada-US relations. Allied pressure for liberalization, and Soviet-American détente, led to a considerable relaxation of the Western strategic embargo by the mid-1970s, thus easing the extraterritoriality issue.

Under US pressure, however, the embargo was tightened again in the 1980s. Among the sanctions announced by the Clark government in January, 1980, was a general review of Canadian regulation of "strategic" and "high technology" exports to the USSR with a view towards the reimposition of a stronger control system. This set the stage for a revision of the list of embargoed items according to

the COCOM doctrine of "higher walls around smaller areas." The aim was the tighter control of technologies, as well as goods, regarded as "strategic" because of their potential "dual" (civilian and military) use.[6] At the same time, the administration of the control system was strengthened, including enforcement at the border and prosecution of offenders.

On its own initiative, Canada had already begun to streamline its export license procedures when developments in Eastern Europe sparked a broad reassessment of the entire COCOM system. A pivotal meeting of COCOM in June, 1990, resulted in a decision to ease controls on computers, telecommunications equipment and machine tools as of 1 July (thirty items were eliminated from the control list of strategic industrial goods and technologies). Negotiations began on 1 October to draw up a new, simplified list that will be limited to high technology items only. There is also to be more favourable treatment for East European countries such as Czechoslovakia, Hungary and Poland which have engaged in the most far-reaching political reforms and which have agreed to set up their own export control system and permit verification. Moreover, exports to East Germany have been removed *de facto* from control because of German reunification. A new US Export Administration Act, scheduled for the fall of 1990, will establish the new lines of American policy in this area.

Not only has the scope of the strategic embargo been reduced but there is a shift in focus. The new targets of alliance measures are likely to be states in the Third World regarded as potentially hostile, with concern centred on their capability for chemical and biological warfare, and the production of ballistic missiles.[7] There is even the possibility of cooperation between East and West in the enforcement of a new system of strategic controls.

FUTURE POLICY DIRECTIONS

Since 1988, Canada has succeeded in reorienting its policy towards the Soviet Union and Eastern Europe. It has moved from inertia bred on persisting Cold War attitudes to active support for the processes of East European reform. Concrete action has been largely in the form of participation in multilateral assistance programmes. As yet, Canada has failed to extend the new policy approach very far to meet the challenges specific to its own trade and financial relations with the countries of the area.

The outlook for these relations in their traditional form holds many uncertainties. Grain exports to the USSR may well have had their heyday. They had already fallen off in the late 1980s, and new Soviet policies are directed at reducing them further. Self-sufficiency in grains has been a long-standing but elusive goal of Soviet policy. This goal may remain elusive, but it is being approached with new vigour and imagination. Even at present levels of output, if the Soviet Union could eradicate the excessive losses in harvesting — transport and storage consume an estimated 20-30 percent of the crop — it would virtually eliminate the need for grain imports. Future Soviet imports are likely to be more concentrated in feed than food grains, and Canada is at a competitive disadvantage here with the United States.

In these circumstances, and with the broader uncertainties of the present Soviet situation, renegotiation of the Canada-USSR grain agreement which expires on 31 July 1991, is somewhat problematic. At the very least, the USSR can be expected to demand greater flexibility in any future purchase commitments and softer forms of payment. Meanwhile, in the first four years of the current five-year agreement, the Soviet Union had fulfilled all but a few million tons of its 25 million metric ton minimum purchase commitment.

The traditional relationship faces other challenges. Under *glasnost*, the mega-projects characteristic of past Soviet economic development are coming under mounting criticism in the USSR, on technical, social, environmental and financial grounds. Moreover, the Soviet republics are gaining greater influence over such investments. While not spelling the end of the capital projects in the Soviet Union on which Canadian official export development efforts have long concentrated, this does mean that new approaches are required. Similar considerations apply in the smaller East European markets.

In rethinking the Canadian-Soviet commercial relationship, careful account must be taken of the Soviet Union's emerging new role in international trade and investment in oil. The Soviet Union's position as an international supplier has been greatly strengthened by market developments resulting from the Kuwait crisis and by the scaling down of its long-standing COMECON commitments to Eastern Europe. At the same time, Soviet reforms and East-West détente are opening up to the West unprecedented new possibilities for cooperation with the Soviet Union in the development of its energy production and export capacity.

New Eastern import policies and priorities raise other challenges for Canadian trade policy. Now at the top of import priorities are equipment, technology and know-how for the expansion and modernization of long neglected light industries and for the distribution of consumer goods and services. Canadian firms will face stiff competition for this market from their counterparts in the United States, Europe and Japan. In the agricultural sector, it is now the down-stream areas of agribusiness that have the greatest export potential.

Electronics is another potential sector for Canadian firms in Eastern markets. Here the liberalization of strategic export controls is a key factor. As the barriers to Western exports of high technology drop, competition is rising among Western suppliers. It is important that future policy not place Canadian firms at a competitive disadvantage in this process.

Financing must necessarily be an important component of relations in any of these areas, given the severe balance of payments difficulties that all of the Eastern countries continue to face. New government credits have been announced, but Canadian commercial banks have yet to emerge from the isolationism into which they withdrew during the financial crisis of the early 1980s.

The historical imbalance in trade with Eastern Europe (especially with the Soviet Union) takes on greater significance in the new circumstances. The problem is to reduce the imbalance without drastically curtailing the volume of trade. Disregarding credits — which neither side wants to see play the dominant role in future trade expansion that they did in the 1970s — this means that Canada will have to buy more from its Eastern trading partners.[8] Canadian policy cannot therefore be exclusively preoccupied with export promotion.

Trade is not the whole story. With the opening up of the Soviet and East European economies to foreign investment, Canada's economic relations with them have broadened significantly. In fact, much of the recent action at the business level has centred on the establishment of joint enterprises in the Soviet Union and Eastern Europe under new regulatory conditions. By mid-1990, some thirty-five Canadian-Soviet joint ventures had been officially registered in the USSR (27 had been established in Poland). Given Canadian firms' limited commercial experience in these countries, this is a comparatively strong showing. The Canadian-Soviet joint ventures tend to be concentrated in the service sector, mostly in hotel and restaurant services. Only a few Canadian investments were in manufacturing: all-terrain, tracked vehicles, automotive parts, communications equipment. In terms of capital investment, they reflect the risks of an uncertain investment environment and mirror the generally small scale of Western investments.

These investments have tremendous potential for Canada's future relations with Eastern Europe. Although small at present, they are ready to be developed as the Eastern economies open up further in the course of their marketization and privatization. Direct Canadian investment is a potential channel not only to national but also to regional markets, as Eastern Europe is increasingly integrated into the European whole.

Policy measures such as the investment protection agreement with the Soviet Union are a step in the right direction. Canadian firms that embark on equity ventures in Eastern Europe are pioneers, settlers in a new economic landscape. They need encouragement and support in adapting to the difficult and uncertain environment of an Eastern Europe in transition. Programmes are required to help them assess accurately the problems and risks involved and to find appropriate solutions or hedges for them. The new business councils offer a medium through which government support of this nature can be channelled.

In sum, Canada has begun to set the policy basis for measures to meet the challenges of the East European transformation. The current activism in the business community is an encouraging development that broadens and strengthens support for the new policy direction. The Canadian government should lead, not follow, in the development of a new economic relationship with Eastern Europe. Clearly there is a new calculus in East-West relations, of which trade is a significant component. The move towards enhancing prosperity and stability in Eastern Europe through economic cooperation and development with the West challenges all policy makers. In the case of Canada, this challenge will require further policy initiatives, reflecting more new thinking about old support mechanisms and programmes.

NOTES

[1] In this paper, the terms "Eastern Europe" or "area" will be used to refer to the seven European members of the Council for Mutual Economic Assistance (CMEA or COMECON) and the Warsaw Treaty Organization. They formed the core of what was long referred to as the "Soviet Bloc": Bulgaria, Czechoslovakia, the German Democratic Republic, Hungary, Poland, Romania, and the Soviet Union. Two other East European states ruled by communist parties, Yugoslavia and Albania,

remained outside the Eastern alliance system, and accordingly were subject to rather different Western policy treatment.

[2] Commercial relations with Czechoslovakia and Poland were governed by still valid prewar conventions and their membership in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Bilateral trade agreements were concluded with Bulgaria in 1969, Romania in 1971, Hungary in 1972 and the German Democratic Republic in 1983. In 1986, a Long-Term Agreement for the Development of Trade, Economic and Industrial Cooperation was signed with Czechoslovakia.

[3] These included a Soviet-Canadian Protocol on Consultations, an Agreement on Cooperation in the Industrial Application of Science and Technology, and a General Exchanges Agreement, all signed in 1971, and followed later by a Financial Protocol (1975) and a Long-Term Agreement on Economic, Industrial, and Scientific Technical Cooperation (1976).

[4] Maureen Molot and Fen Hampson (eds.), *Canada Among Nations 1989*, Carleton University Press, Ottawa, 1990, p. 7.

[5] As a founding member of NATO, Canada has long participated in the consultative procedures of COCOM which oversees the Western strategic embargo against the East bloc. COCOM provides an informal forum for discussion and agreement on a mutually acceptable list of trade items subject to restriction on strategic grounds. While not binding, this has been regarded as a minimum list, with member countries free to impose additional controls. Under COCOM procedures, proposed exemptions from the agreed list must undergo a special waiver process. All NATO countries except Iceland are members of COCOM. Two non-NATO countries, Japan and Australia, are also members.

[6] In official literature, External Affairs and International Trade Canada defines as "strategic" any "civilian industrial goods, equipment and technology which can be used to increase the military capacity of a nation." The control list also includes goods which are controlled for "national economic and foreign policy purposes."

[7] With respect to the proliferation of ballistic missiles and relevant technology, seven Western industrialized nations, including Canada, took action in 1987 with the creation of the Missile Technology Control Regime.

[8] Much of the growth of Eastern imports from the West in the 1970s was financed through Western official and commercial bank credits. As a result, by the end of the 1980s, the seven European COMECON countries had accumulated a debt to the West that exceeded $100 billion.

FURTHER READING

A. Balawyder (ed.), *Canadian-Soviet Relations 1939-1980*, Mosaic Press, Oakville, Ont., 1981.

Canadian Business Review, Special Report: Focus on Soviet Union and Eastern Europe, Vol. 17, No. 2 (Summer 1990).

Carl H. McMillan, *After Detente: Canada's Economic Relations with the U.S.S.R. in the 1980s*, Working Paper No. 4, Centre for Russian and East European Studies, University of Toronto, October 1989.

Maureen Molot and Fen Hampson (eds.), *Canada Among Nations 1989*, Carleton University Press, Ottawa, 1990.

Carl McMillan is a professor of economics at Carleton University. This paper updates and extends his analysis of Canadian policy as found in Molot and Hampson (1990).

The views expressed in this paper are the sole responsibility of the author and should not be taken to represent the views of the Institute and its Board.

Published by the Canadian Institute for International Peace and Security. Additional copies are available from the Institute: 360 Albert Street, Suite 900, Ottawa, Ontario K1R 7X7

Le présent exposé est également publié en français.

ISBN: 0-662-18462-9

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

35

EXPOSÉ

OCTOBRE 1990

LE CANADA ET LA TRANSFORMATION DES ÉCONOMIES EN EUROPE DE L'EST

LES DÉFIS POLITIQUES DES ANNÉES 1990

par Carl H. McMillan

En cette aube d'une nouvelle décennie, l'environnement international se transforme rapidement. Les bouleversements en Europe de l'Est, l'unification allemande et l'effondrement d'organisations socialistes régionales telles que le Pacte de Varsovie et le Conseil d'aide économique mutuelle (COMECON) sont autant d'événements qui agissent sur les fondements du système international et sur les rapports Est-Ouest.[1] La Communauté européenne se renforce et s'élargit (au moins pour accueillir en ses rangs l'ancienne Allemagne de l'Est), le concept de l'OTAN est repensé et on cherche à donner à la sécurité internationale une nouvelle définition plus large et à la doter d'une structure institutionnelle qui lui corresponde.

Tout comme ils ont révolutionné l'aspect militaire et la notion de sécurité dans les rapports Est-Ouest, ces événements appellent aussi à repenser les relations économiques. L'Occident n'utilise plus ses relations commerciales aux fins de la Guerre froide. Aujourd'hui, la question est de savoir comment, et dans quelle mesure, l'Ouest peut contribuer à prévenir l'effondrement économique à l'Est et à y garantir un passage paisible à l'économie de marché et à la démocratie. En tant que grande nation commerçante et que membre de l'Alliance Atlantique, le Canada aura à prendre des décisions politiques réfléchies. Il lui faut penser qu'il pourrait perdre de son influence dans un système commercial et financier international élargi où de nouveaux acteurs, notamment une Allemagne unifiée, mais aussi et peut-être une Union soviétique revitalisée et réintégrée, joueront un rôle. Afin de recommander des initiatives propres à relever les défis lancés par la transformation de l'Europe de l'Est, le présent exposé examinera les principes et priorités passées du Canada dans ses relations avec les économies de l'Est.

ÉVOLUTION DES POLITIQUES

De tout temps, le Canada a axé ses politiques est-européennes sur l'Union soviétique. Cette dernière était considérée non seulement comme étant la tête du « bloc » et comme étant l'économie et la force politique dominantes de la région, mais aussi comme le partenaire le plus important du Canada dans de nombreux domaines de relations éventuelles. Dans les années 1980, c'est avec l'URSS que le Canada faisait les trois quarts de son chiffre d'affaires commercial avec l'Europe de l'Est.

Les politiques canadiennes relativement à la région ont évolué au gré des relations Est-Ouest. En 1956, Ottawa s'est empressé de profiter du « dégel » qui a suivi la mort de Staline pour signer un accord commercial avec Moscou. En conséquence, à la fin des années 1950, le Canada est devenu le premier exportateur occidental à fournir régulièrement des céréales à l'URSS. Les contacts avec les pays de l'Est de moindre importance se sont ensuite développés mais plus lentement.[2] L'établissement de relations économiques s'est accéléré à la faveur de la détente Est-Ouest du début des années 1970; les premiers

ministres du Canada et d'URSS ont échangé des visites et une série d'accords bilatéraux ont été signés.[3] L'intérêt politique du Canada s'est refroidi à la fin des années 1970, en même temps que la détente tournait à la crispation. À Ottawa, un nouveau gouvernement conservateur protestait avec la communauté internationale contre l'invasion de l'Afghanistan et imposait à l'endroit des Soviétiques tout un ensemble de sanctions, qui seraient les premiers symptômes de la politique de confrontation du début des années 1980. Après 1982, les programmes officiels ont été peu à peu rétablis et, à la fin de la décennie, les fruits de la *perestroïka* soviétique devenant de plus en plus apparents, le Canada menait de nouveau une politique de coopération active. Toutefois, la reprise a été lente et prudente, et une étude de la politique étrangère canadienne réalisée il y a quelques mois concluait qu'en réalité, il a fallu plus longtemps à Ottawa qu'à ses alliés pour reconnaître toute l'ampleur des changements entrepris en Union soviétique.[4]

Depuis 1945, les relations uniques que le Canada entretient avec les États-Unis ont influé de diverses façons sur les rapports avec l'autre superpuissance. Avec la détente des années 1970, le nouveau gouvernement libéral s'est efforcé de marquer clairement son indépendance en matière de politique étrangère en adoptant une ligne distincte de celle de la Maison-Blanche à l'égard de l'Europe de l'Est. Dans le domaine économique, l'expansion des relations avec les pays de l'Est concordait avec l'objectif du gouvernement Trudeau (la « troisième option »), qui était de rendre le pays moins dépendant de l'économie américaine en diversifiant ses liens commerciaux. Le Canada s'est donc lancé à son tour dans la coopération Est-Ouest, en adoptant en l'occurrence une position plus proche de celle de ses alliés d'Europe occidentale que de celle des États-Unis.

Dans les années 1980, les gouvernements conservateurs avaient d'autres priorités en matière de politique extérieure. Ils étaient décidés à démanteler les politiques économiques nationalistes de leurs prédécesseurs libéraux et à tisser des relations plus étroites avec les États-Unis, ce qui s'est concrétisé avec la conclusion, en 1988, de l'Accord de libre échange. De plus, ils ont évité de prendre des positions péremptoires qui, à l'époque, seraient allées à l'encontre de la politique de Guerre froide de Washington.

De toute façon, ils n'étaient guère enclins à adopter de telles positions. Les conservateurs partageaient dans l'ensemble le point de vue américain sur l'Union soviétique. Leur long séjour dans l'opposition avait habitué les dirigeants conservateurs à critiquer la politique étrangère du gouvernement libéral et ils étaient particulièrement sensible aux questions des droits de la personne en Europe de l'Est, qui avaient été un de leurs grands chevaux de bataille à la Chambre des communes. C'est dans l'Ouest canadien, où les groupes ethniques concernés par ces questions, et opposés aux politiques de coopération, sont politiquement forts, que le parti trouvait traditionnellement ses appuis.

Par ailleurs, le monde des affaires canadien n'exerçait aucune pression organisée sur Ottawa pour le pousser à développer des relations économiques avec l'Europe de l'Est. Cela s'explique sans doute par le volume et la structure du commerce canadien avec les membres européens du COMECON, qui ne représente qu'une très petite part du commerce extérieur canadien. Les exportations de céréales, de blé notamment, constituent l'essentiel du commerce du Canada avec l'URSS et une part importante de son commerce avec d'autres pays de la région, avec la Pologne et la République démocratique allemande surtout. Les ventes de céréales comptent beaucoup pour l'agriculture canadienne, qui dépend énormément des exportations (environ 75p.100 de la production céréalière canadienne est destinée à l'exportation). Dans les années 1980, l'URSS a acheté à elle seule le quart des céréales exportées par le Canada. Néanmoins, même en tenant compte des céréales, les échanges avec les sept membres du COMECON n'ont jamais dépassé 2p.100 du chiffre d'affaires total du commerce canadien et n'ont été que de 0,68p.100 en moyenne dans la seconde moitié des années 1980 (1985-1989). Si l'on enlève les céréales, la part commerciale de la région pour cette période tombe à 0,27p.100.

Principes politiques

On discerne plusieurs thèmes récurrents dans le développement des relations commerciales du Canada avec l'Union soviétique et ses alliés. Il s'agit, en fait, des « principes » traditionnels qui ont guidé l'essentiel de la politique canadienne à l'égard de ces économies depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

De manière générale, les responsables de la politique commerciale Est-Ouest du Canada ont toujours insisté sur son contexte multilatéral. Notre pays, qui accorde une grande importance aux approches multilatérales, a cherché à jouer un rôle assez actif en la matière. Les questions relatives à la sécurité militaire, aux droits de la personne, aux finances et au commerce internationaux, qui influent considérablement sur les relations du Canada avec l'Europe de l'Est, ont dicté la politique canadienne au sein de l'OTAN, des Nations Unies, de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), de l'Organisation pour la coopération et le développement économique en Europe (OCDE) et lors des sommets économiques occidentaux.

Les relations bilatérales se sont faites principalement au niveau des États, en raison de la centralisation propre aux systèmes socialistes, mais aussi, côté canadien, du rôle prépondérant joué par le gouvernement fédéral dans les initiatives bilatérales, depuis la visite à Moscou de Lester Pearson, en 1955. Pour ce qui est des céréales, par exemple, les négociations sont menées de part et d'autre par des monopoles commerciaux publics.

Le Canada a cherché à « normaliser » ses relations économiques avec les pays du COMECON en leur appliquant les mêmes règles qu'à ses autres partenaires commerciaux. Ces relations n'ont donc pas eu à souffrir de la kyrielle de restrictions et de règlements que Washington a édictée dans ses relations économiques avec l'Est.

On peut noter ici un certain paradoxe dans la politique canadienne. Parce que le commerce avec l'Europe de l'Est est négligeable, l'utiliser comme arme en politique étrangère est d'un coût minime du point de vue économique. Cependant, le commerce étant l'essence même des relations bilatérales avec l'Europe de l'Est, Ottawa s'est efforcé de ne pas mêler affaires et politique.

Enfin, il y a depuis longtemps une certaine ambivalence dans les politiques fédérales en matière de promotion des exportations à destination de l'Est. D'une part, cette ambivalence est fonction de l'importance constante du commerce céréalier pour les agriculteurs et de la balance des paiements. D'autre part, le gouvernement a cherché à diversifier la composition des exportations par le biais de différents programmes publics. Il s'agit, entre autres, d'aide sous forme de crédits à l'exportation visant à favoriser la vente de produits finis, notamment de machines et de biens d'équipement. (Les plus grands succès ont été remportés dans le domaine de l'équipement et des techniques destinés au secteur de l'énergie — pétrole, gaz, énergie nucléaire — et au secteur forestier.) Conscient des difficultés qu'il y a à accroître les exportations de produits manufacturés tout en maintenant les exportations céréalières (il suffit de voir les énormes excédents commerciaux qui en sont résultés), le gouvernement a cherché à négocier les exportations de céréales séparément des exportations des autres secteurs.

Au début des années 1980, on a cessé de vouloir séparer les relations économiques de la politique. En réaction à l'intervention soviétique en Afghanistan, le gouvernement canadien, à l'instar d'autres nations occidentales, a demandé que diverses sanctions soient prises à l'encontre de l'URSS. Parmi les mesures annoncées par le premier ministre, M. Joe Clark, en janvier 1980, figuraient un embargo partiel sur les céréales, un contrôle plus strict des exportations, la suspension de la totalité des visites et programmes officiels et la décision de ne pas renouveler la marge de crédit accordée à Moscou par Ottawa. Ces sanctions ont été peu à peu levées et les relations officielles ont repris progressivement après la mort de Leonid Brejnev, en novembre 1982. Néanmoins, Ottawa n'a guère montré d'empressement à revenir aux politiques commerciales dynamiques Est-Ouest des années 1970, sauf pour les céréales. Après que l'embargo céréalier a été levé, un nouvel accord à long terme a été signé et les exportations ont repris de plus belle. À l'époque, toutefois, d'autres facteurs étaient devenus prioritaires dans la politique commerciale canadienne. Ottawa s'appliquait, d'une part, à faire respecter les sanctions imposées contre l'Afrique du Sud et, d'autre part, à développer de nouvelles relations économiques, notamment avec les États-Unis, mais aussi avec la région du Pacifique, en plein essor, et avec le Marché commun européen, en expansion rapide.

Par ses sanctions de 1980, le gouvernement a donné le ton de ce que serait la politique commerciale Est-Ouest du Canada pendant la première moitié de la décennie. Le retour des conservateurs au pouvoir, en septembre 1984, a été suivi, six mois plus tard, par la nomination de Mikhaïl Gorbatchev à la tête du Parti communiste soviétique. Paradoxalement, c'est donc à un gouvernement conservateur qu'il est revenu d'adapter la politique canadienne à la « révolution » grandissante qui, à l'Est, a dominé la scène internationale pendant la seconde moitié des années 1980.

LA POLITIQUE CANADIENNE DANS LA NOUVELLE CONJONCTURE EST-OUEST

Dans la nouvelle ère des relations Est-Ouest inaugurée par les réformes de Mikhaïl Gorbatchev, la politique canadienne a été davantage réactive que novatrice. Bien que les relations aient été pratiquement toutes rétablies à la fin de 1988, on n'a vu aucune initiative politique nouvelle dans les rapports de notre pays avec l'Union soviétique et l'Europe de l'Est. Dans ses quelques déclarations prudentes relatives aux événements qui se déroulaient dans les pays de l'Est, Ottawa prônait une attitude attentiste et insistait sur la nécessité d'adopter au sein de l'OTAN une position concertée. Le Livre blanc de la défense publié par le gouvernement et l'expulsion de diplomates soviétiques en 1988, à grand renfort de publicité, prouvaient plus encore la persistance d'un esprit de Guerre froide dans les milieux gouvernementaux d'Ottawa. Les réformes prenant de l'ampleur à l'Est, la population canadienne a de plus en plus fait pression sur le gouvernement Mulroney pour qu'il adopte des mesures plus positives. Le contraste entre un gouvernement passif et un monde des affaires dorénavant actif était d'autant plus bizarre que c'est dans le milieu des affaires que ce gouvernement cherchait ses principaux appuis politiques.

Dans les années 1980, on a assisté, dans les relations économiques du Canada avec l'Europe de l'Est, à la montée d'un nouveau phénomène qui a eu des effets croissants sur la politique du pays, à savoir : la création de chambres de commerce et de l'industrie, instruments servant à la fois à influer sur la politique et à la faire appliquer. Jusque-là, les entreprises ne s'étaient pas organisées pour se faire les avocats d'une expansion des

relations avec les pays de l'Est. Ce n'est qu'en 1983 qu'un Conseil commercial Canada-Europe de l'Est s'est constitué à l'initiative de la Division internationale de la Chambre de Commerce du Canada. Puis, en 1985, ce Conseil, qui aidait les entreprises commerçant avec l'URSS et l'Europe de l'Est, a signé un accord de coopération avec la Chambre de l'Industrie soviétique. En 1988, un Conseil commercial Canada-URSS a été fondé à l'initiative d'un groupe d'hommes d'affaires canadiens importants intéressés par les opportunités créées par la *perestroïka*. En 1990, ce Conseil commercial comptait de nombreux membres soviétiques, plus de 120 entreprises canadiennes y étaient affiliées, et il avait ouvert des bureaux à Toronto et à Moscou. Les événements survenus en Europe de l'Est en 1989 ont incité à mettre sur pied d'autres conseils bilatéraux, notamment avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie.

L'enchaînement des bouleversements politiques en Pologne et en Hongrie, en 1989, et les réactions occidentales qui ont suivi, ont provoqué une réponse, certes tardive, du gouvernement canadien. Au cours du sommet économique de juillet, le programme d'aide internationale à la Pologne et à la Hongrie, baptisé « PHARE » (Pologne — Hongrie : Assistance à la reconstruction économique), a été lancé. La Commission des communautés européennes a été chargée de coordonner les efforts des vingt-quatre pays occidentaux (le Groupe des 24), dont le Canada, qui avaient accepté d'y participer. Le premier ministre Mulroney a fait savoir en octobre que la part du Canada s'élèverait à 32 millions de dollars, destinés principalement à la Pologne, et que cette somme servirait à financer une aide alimentaire et une assurance-crédit spéciale visant à faciliter l'achat de biens d'importation dont le besoin se fait pressant.

LA VISITE DE B. MULRONEY À MOSCOU

La visite du premier ministre en Union soviétique en novembre 1989 était l'occasion pour Ottawa de montrer que le gouvernement canadien n'était pas plus lent que la population canadienne ou le reste du monde à répondre aux processus de réforme engagés dans les pays socialistes. Le hasard a fait que les bouleversements qui se sont enchaînés en Europe orientale à l'automne 1989 ont accru l'intérêt du public canadien pour ce voyage officiel.

Au cours de sa visite en URSS, M. Mulroney a fait tout son possible pour montrer qu'il soutenait les réformes entreprises par M. Gorbatchev. Dans une déclaration publiée par son Cabinet à la veille du voyage, on pouvait lire les propos suivants : « Il est évident que les changements révolutionnaires dont le président Gorbatchev se fait le champion offrent aux relations Est-Ouest leur meilleure chance depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale ». Reprenant cette idée dans l'allocution qu'il a prononcée à l'occasion d'un dîner officiel donné au Kremlin le jour de son arrivée, le premier ministre s'est dit « intimement convaincu qu'il est à l'évidence de l'intérêt de tous que [vos] réformes aboutissent ». Puis il a ajouté que le Canada « se félicitait de la plus grande intégration de l'URSS dans l'économie mondiale » et qu'il « appuierait une participation progressive des Soviétiques au système commercial et financier international à mesure que les réformes de la *perestroïka* créeraient les conditions d'une réussite. » Il a précisé, à ce propos, qu'une coopération étroite entre l'URSS et l'OCDE serait une bonne chose, ainsi qu'un siège d'observateur au GATT, dont l'Union soviétique pourrait éventuellement devenir membre. Dans un discours prononcé le surlendemain à Moscou, M. Mulroney s'est résumé comme suit : « Les relations Est-Ouest n'ont jamais été aussi prometteuses depuis la guerre, et les relations entre le Canada et l'URSS sont prêtes pour un nouveau départ ». Par ses déclarations officielles faites dans le cadre du voyage en URSS, le premier ministre tournait donc la page sur les précédentes déclarations officielles équivoques d'Ottawa.

Le gouvernement canadien était impatient de prouver au public qu'une nouvelle substance ainsi qu'un nouveau discours avaient émergé de cette visite. Pendant son séjour à Moscou, le premier ministre a signé pas moins de dix accords de coopération bilatéraux, allant des utilisations pacifiques de l'énergie atomique à la lutte contre la toxicomanie (narcotiques). Bien qu'ils aient tous eu une dimension politique, deux de ces accords revêtaient une importance particulière pour l'avenir des échanges commerciaux. Le premier, un accord exhaustif de protection réciproque des investissements, vise manifestement à encourager les entreprises canadiennes à investir dans l'économie soviétique. Cet accord, qui est le premier du genre conclu par le Canada, fournit des garanties officielles dont les investisseurs canadiens ne bénéficiaient pas jusqu'ici à l'étranger. Le deuxième est un accord cadre qui autorise les provinces canadiennes et les républiques soviétiques à coopérer directement entre elles à titre individuel dans les domaines économiques, scientifiques, techniques et culturels. L'annonce, durant la visite de M. Mulroney à Moscou, de l'ouverture prochaine d'un consulat canadien à Kiev a pris une importance particulière à la lumière de cet accord.

Le premier ministre a aussi voulu profiter de cette visite officielle pour prouver aux industries canadiennes que le gouvernement appuyait leurs initiatives. Ainsi, il a invité une délégation nombreuse (240 personnes) du milieu des entreprises à l'accompagner en URSS et, avec son homologue soviétique, le premier ministre Ryzhkov, il a ouvert la première réunion du nouveau Conseil commercial Canada-URSS.

Pendant les mois qui ont suivi la visite officielle, Ottawa a semblé déterminé à poursuivre sur sa lancée. Au programme d'aide à la Pologne s'est ajoutée une contribution de 30 millions de dollars à un fonds de stabilisation destiné à soutenir la convertibilité du zloty polonais. De plus, le gouvernement a créé un fonds doté de 10 millions de dollars afin de soutenir des projets de développement du secteur privé en Pologne et en Hongrie. Dernièrement, à l'instar d'autres pays occidentaux, le Canada a étendu l'application du tarif de préférence générale à ces deux pays d'Europe de l'Est qui ont, à son sens, engagé les réformes politiques et économiques les plus poussées.

Un examen approfondi de la politique est-européenne du Canada a été réalisé au cours du premier semestre de 1990 et le ministre des Affaires extérieures, M. Joe Clark, en a résumé les résultats dans une allocution prononcée à Toronto le 26 mai. Plus important, il a annoncé que le programme de soutien économique était élargi à d'autres pays de l'Est et qu'un Groupe de travail sur l'Europe centrale et l'Europe de l'Est était constitué pour mettre au point les détails d'un programme d'assistance accrue à la région. En fait, le Canada compte parmi les quarante et un pays membres de la nouvelle Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). De façon plus traditionnelle, le ministre a insisté sur les approches multilatérales. Le Canada est depuis longtemps un fervent partisan de la CSCE. Il est aussi au nombre de ceux qui préconisent un rôle accru de l'organisation, à laquelle il reconnaît un mandat étendu en matière de sécurité et dans le domaine politique, et socio-économique, mandat qui en fait en quelque sorte « la table à dessin d'une nouvelle architecture européenne ».

Le gouvernement Mulroney a essayé de prouver qu'il ne se contente pas de suivre, ou de rattraper, ses alliés dans ses décisions face aux changements rapides que connaissent les économies soviétiques et est-européennes. Au niveau multilatéral, il a pris l'initiative de certaines propositions, visant à trouver un moyen terme entre l'Europe occidentale et les États-Unis relativement aux problèmes économiques Est-Ouest. Dans ce sens, il a suivi le voeu traditionnel du Canada, qui est de servir d'interprète et de meneur de jeu, voire d'intermédiaire entre les alliés européens et américains, en s'appuyant sur les liens privilégiés d'Ottawa avec Washington et sur nos relations personnelles avec les dirigeants américains. Après son voyage à Moscou, par exemple, M. Mulroney a proposé de tenir M. Gorbatchev au courant des discussions du sommet économique européen, de façon à franchir un pas vers l'intégration de l'Union soviétique dans l'univers de la coopération économique internationale. En outre, dans des propos tenus avant le sommet économique de Houston (1990), le premier ministre s'est efforcé de trouver un compromis entre les propositions allemandes et américaines concernant l'aide financière à apporter aux Soviétiques. Il n'est pas allé, cependant, jusqu'à promettre une aide canadienne accrue et, les participants restant divisés lors du sommet, le Canada s'est rangé dans le camp de ceux qui préconisaient la prudence et une étude plus approfondie de la question.

LE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS STRATÉGIQUES

La politique en matière de relations avec l'Europe de l'Est a beaucoup évolué dans un domaine, celui du contrôle des exportations stratégiques. Le processus s'étant déroulé dans le secret de Comité de coordination du contrôle des échanges stratégiques (COCOM) de l'Alliance Atlantique, il est impossible de savoir si le Canada a joué un rôle clé, et dans quelle mesure, ou s'il s'est contenté de suivre le mouvement.[5]

Les États-Unis sont depuis longtemps les principaux instigateurs de l'embargo stratégique occidental et la liste des produits dont ils interdisent à leurs ressortissants l'exportation vers l'Est est depuis toujours la plus longue. La liste canadienne se rapproche plus des listes des membres européens du COCOM, qui se sont toujours montrés plus libéraux que les Américains dans leurs échanges commerciaux avec le bloc socialiste.

Les divergences entre le Canada et les États-Unis sur la question du contrôle des exportations stratégiques et dans d'autres domaines relatifs au commerce avec les pays communistes ont parfois été source de conflit entre les gouvernements américains et canadiens. C'est ce qui est arrivé lorsque des filiales canadiennes d'entreprises américaines ont vendu certains produits à l'Europe de l'Est (même si le gros de ces produits transitait par des filiales européennes). Il est arrivé qu'en raison de son système de contrôle plus strict, Washington cherche à entraver ces détournements par des actions qui ont posé le problème de l'« extra-territorialité » dans les relations entre le Canada et les États-Unis. Au milieu des années 1970, la pression alliée en faveur d'une libéralisation des échanges et la détente américano-soviétique aidant, l'embargo stratégique occidental s'était considérablement assoupli, ce qui a aussi atténué le problème de l'extraterritorialité.

Cependant, sur l'insistance américaine, l'embargo a de nouveau été renforcé dans les années 1980. Parmi les mesures annoncées en janvier 1980 par le gouvernement Clark figurait la révision générale de la réglementation canadienne relative aux exportations de marchandises « stratégiques » et de « techniques de pointe » vers l'URSS en vue de rétablir un système de contrôle plus strict. De là, on reverrait la liste des marchandises interdites aux pays communistes de façon à dresser « des murs plus hauts autour de domaines plus petits », comme le précisait la politique du COCOM. On

entendait ainsi exercer un contrôle accru sur les techniques, et sur les marchandises, jugées «stratégiques» en raison d'une «double» utilisation possible (civile et militaire).[6] Parallèlement, la gestion du système de contrôle a elle aussi été renforcée par des vérifications aux frontières et des poursuites judiciaires contre les contrevenants.

Quand les événements d'Europe de l'Est ont donné le signal d'une révision générale de tout le système du COCOM, le Canada avait déjà commencé de sa propre initiative à simplifier ses démarches d'octroi des licences d'exportation. Au cours d'une réunion clé du COCOM, en juin 1990, il a été décidé d'assouplir, à compter du 1er juillet, les limitations relatives aux ordinateurs, au matériel de télécommunication et aux machines-outils à compter du 1er juillet (trente produits ont été retirés de la liste de contrôle des marchandises et techniques industrielles stratégiques). Des négociations se sont engagées le 1er octobre en vue d'établir une nouvelle liste simplifiée et limitée aux seuls produits de haute technicité. Des pays comme la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, qui ont entrepris les réformes politiques les plus profondes et qui ont accepté de mettre sur pied leur propre système de contrôle des exportations et de vérification des permis, bénéficieront d'un traitement de faveur. Par ailleurs, le contrôle des exportations à destination de l'Allemagne de l'Est a été levé *de facto* suite à la réunification allemande. Les États-Unis devaient adopter à l'automne 1990 une nouvelle loi sur les exportations qui dresserait les grandes lignes de la politique américaine en la matière.

L'embargo stratégique a non seulement perdu de l'ampleur, mais il ne vise plus les mêmes cibles. En effet, il est probable que dorénavant l'Alliance Atlantique dirigera ses mesures contre des États du tiers-monde potentiellement belliqueux, capables de mener une guerre chimique ou biologique et de produire des missiles balistiques, ce qui les rend d'autant plus inquiétants.[7] Il est même possible que l'Est et l'Ouest coopèrent dans la mise en oeuvre d'un nouveau régime de contrôles stratégiques.

ORIENTATIONS POLITIQUES FUTURES

Depuis 1988, le Canada a réorienté avec succès sa politique à l'égard de l'URSS et de l'Europe orientale. Il est passé d'une inertie nourrie d'attitudes héritées de la Guerre froide à un soutien actif des processus de réforme du bloc de l'Est. Concrètement, cela s'est surtout traduit par une participation à des programmes d'assistance multilatéraux. Cependant, il lui faut encore étendre considérablement le champ d'application de sa nouvelle politique s'il veut relever les défis particuliers que lui posent ses propres relations commerciales et financières avec les pays de la région.

Dans leur forme actuelle, ces relations comportent beaucoup d'incertitudes pour l'avenir. Il se peut fort bien que les beaux jours des exportations céréalières vers l'URSS soient révolus. Elles avaient déjà chuté à la fin des années 1980, et les nouvelles politiques soviétiques entraîneront de nouvelles baisses. Il y a longtemps que l'URSS vise, en vain, l'autosuffisance dans ce domaine. Il se peut qu'elle n'y parvienne jamais, mais elle redouble d'efforts pour se rapprocher de son objectif. Même avec les rendements actuels, si elle parvenait à supprimer les pertes excessives au moment des moissons (20 à 30p.100 des récoltes se perdent entre le transport et l'ensilage), elle n'aurait pratiquement plus besoin d'importer des céréales. Il est probable qu'à l'avenir, l'URSS importera davantage de céréales fourragères que de céréales vivrières; or, en l'espèce, le Canada est désavantagé par rapport aux États-Unis.

Dans ces circonstances, et étant donné les grandes incertitudes qui pèsent sur la situation soviétique, la renégociation de l'accord canado-soviétique sur les céréales, qui expire le 31 juillet 1991, est assez problématique. On peut s'attendre, tout au moins, que Moscou demandera beaucoup plus de souplesse pour toute promesse d'achat future et des modalités de paiement plus favorables. En attendant, au cours des quatre premières années de l'accord quinquennal actuel, l'Union soviétique a honoré toutes ses promesses d'achat sauf une portant sur quelques millions de tonnes, ce qui est peu par rapport aux 25 millions de tonnes métriques qu'elle s'était engagée à acheter.

D'autres problèmes risquent de se poser. En cette ère de *glasnost*, les méga-projets typiques du système économique soviétique passé font l'objet de critiques de plus en plus fortes, pour des raisons techniques, sociales, environnementales et financières. En outre, les républiques soviétiques ont de plus en plus leur mot à dire dans ces investissements. Sans sonner le glas de projets d'investissement en Union soviétique sur lesquels le gouvernement canadien porte depuis longtemps ses efforts en matière de développement des exportations, cela signifie qu'il faut envisager de nouvelles approches. Il en va de même pour les marchés plus restreints d'Europe de l'Est.

Dans cette redéfinition des rapports commerciaux canado-soviétiques, il faut prendre bien soin de tenir compte du nouveau rôle que l'Union soviétique commence à jouer dans le commerce et les investissements internationaux relatifs au pétrole. La position de l'URSS en tant que fournisseur international s'est beaucoup renforcée suite à l'évolution du marché consécutive à la crise du Koweit et à la révision à la baisse de ses vieux engagements envers l'Europe de l'Est dans le cadre du COMECON. Parallèlement, les réformes soviétiques et la détente Est-Ouest ouvrent à l'Occident des possibilités sans précédent de coopérer avec l'URSS pour l'aider à augmenter sa production énergétique et sa capacité d'exportation.

Les nouvelles politiques et priorités de l'Est en matière d'importations sont autant d'autres défis pour la politique commerciale canadienne. En ce moment, ce sont les équipements, les techniques et le savoir-faire qui viennent en tête des priorités, car il faut donner un coup de pouce aux industries légères depuis longtemps négligées, et les moderniser, et améliorer la distribution de biens de consommation et de services. Les entreprises canadiennes auront affaire à une forte concurrence américaine, européenne et japonaise pour décrocher ces marchés. En matière agricole, ce sont maintenant les secteurs en aval de l'industrie agro-alimentaire qui sont les plus prometteurs pour nos exportations.

L'électronique constitue un autre secteur d'exportations possibles sur les marchés de l'Est pour les entreprises canadiennes. En l'occurrence, l'assouplissement du contrôle des exportations stratégiques est un facteur essentiel. Les barrières aux exportations de produits de haute technologie occidentaux tombant, la concurrence se fait plus âpre entre les fournisseurs éventuels. Il importe donc que le Canada, par sa future politique, ne mette pas les entreprises canadiennes en position d'infériorité face aux entreprises étrangères.

Dans tous ces domaines, le financement est obligatoirement un élément important des relations, étant donné les graves problèmes de balance des paiements auxquels l'ensemble des pays de l'Est restent confrontés. De nouveaux crédits publics ont été annoncés, mais les banques commerciales canadiennes ne sont pas encore sorties de l'isolationnisme dans lequel elles s'étaient repliées pendant la crise financière du début des années 1980.

Le déséquilibre commercial, qui a toujours existé avec l'Europe de l'Est (notamment avec l'URSS), prend encore plus d'importance dans ces circonstances nouvelles. Il s'agit de le réduire sans réduire considérablement le volume des échanges. En écartant les crédits (auxquels aucune des parties n'est disposé à donner, dans l'expansion future des échanges, un rôle aussi essentiel que celui qu'ils ont joué dans les années 1970), cela signifie que le Canada devra acheter davantage à ses partenaires commerciaux de l'Est.[8] En conséquence, il ne peut se préoccuper uniquement de favoriser ses exportations.

Le commerce n'est pas tout. Les économies soviétique et est-européennes s'ouvrant aux investissements étrangers, le champ des relations économiques du Canada avec les pays de la région s'est considérablement élargi. En fait, ces derniers temps, les pourparlers en matière d'affaires ont beaucoup porté sur la création de sociétés mixtes en Union soviétique et en Europe de l'Est en vertu de nouvelles réglementations. À la mi-1990, quelques trente-cinq entreprises communes canado-soviétiques avaient déjà été enregistrées officiellement en URSS (et vingt-sept en Pologne). Étant donné le peu d'expérience commerciale des entreprises canadiennes dans ces pays, ce résultat est plutôt satisfaisant. Ces entreprises en participation canado-soviétique sont concentrées, pour l'essentiel, dans le secteur des services, principalement dans l'hôtellerie et la restauration. Seuls quelques investisseurs canadiens ont choisi le secteur manufacturier : les véhicules tout-terrain sur chenilles, les pièces détachées pour automobiles, le matériel de télécommunication. Quant aux capitaux investis, ils sont à la mesure des risques présentés par une conjoncture incertaine et ils traduisent la prudence des investisseurs occidentaux de manière générale.

Ces investissements représentent un immense potentiel pour les relations futures du Canada avec l'Europe orientale. Bien que limités pour l'instant, ils ne demandent qu'à augmenter aussitôt qu'une économie de marché se mettra en place dans les pays concernés et que leurs entreprises d'État seront privatisées. Les Canadiens pourront investir directement non seulement sur les marchés nationaux mais aussi sur les marchés régionaux dès lors que l'Europe de l'Est s'intégrera de plus en plus à la grande Europe.

Des mesures politiques, telles que des accords de protection des investissements avec l'URSS, représentent un pas dans la bonne direction. Les entreprises canadiennes qui s'embarquent dans des co-entreprises en Europe de l'Est agissent en véritable pionniers dans un nouveau paysage économique. Il faut les encourager et les soutenir en nous adaptant à la conjoncture difficile et incertaine d'une Europe de l'Est en transition. Des programmes doivent être mis sur pied pour les aider à évaluer précisément les problèmes et les risques qu'elles rencontreront et à trouver des solutions ou des parades satisfaisantes. Le gouvernement peut concrétiser son soutien par l'intermédiaire des nouveaux conseils commerciaux.

En somme, le Canada a commencé à définir politiquement des mesures propres à relever les défis de la transformation est-européenne. Il est encourageant de voir le monde des affaires s'activer comme il le fait actuellement, car le soutien à la nouvelle orientation politique s'en trouve élargi et renforcé. Le gouvernement canadien devrait innover, et non imiter, dans la redéfinition des relations économiques avec l'Europe de l'Est. Les rapports Est-Ouest sont manifestement empreints d'une nouvelle mathématique, et les échanges commerciaux en sont un élément important. Établir prospérité et stabilité en Europe de l'Est grâce au développement économique et à la coopération avec l'Occident constitue un véritable défi pour les décideurs politiques. Dans le cas du Canada, ce défi supposera de nouvelles initiatives traduisant davantage une nouvelle façon d'envisager d'anciens instruments et programmes de soutien.

NOTES

[1] Dans le présent document, on entend par « Europe de l'Est » ou « Europe orientale » et « région » les sept pays européens membres du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM ou COMECON) et de l'Organisation du Pacte de Varsovie qui ont longtemps formé le noyau de ce que l'on appelait le « bloc soviétique ». Ce sont la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la République démocratique allemande, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et l'Union soviétique. Deux autres pays d'Europe orientale dirigés par des partis communistes, la Yougoslavie et l'Albanie, sont restés en dehors du Pacte et du COMECON; en conséquence, l'Occident les a traités assez différemment.

[2] Les relations commerciales avec la Tchécoslovaquie et la Pologne étaient régies par des conventions d'avant-guerre encore en vigueur et par l'appartenance de ces deux pays à l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT). Des accords commerciaux bilatéraux ont été conclus avec la Bulgarie en 1969, la Roumanie en 1971, la Hongrie en 1972 et la République démocratique allemande en 1983. En 1986, un accord à long terme pour le développement de la coopération commerciale, économique et industrielle a été signé avec la Tchécoslovaquie.

[3] Il s'agissait d'un Protocole de consultations soviéto-canadien, d'un Accord sur la coopération dans l'application industrielle des sciences et techniques et d'un Accord général d'échanges, tous signés en 1971, et suivis en 1975 d'un Protocole financier puis, en 1976, d'un Accord à long terme sur la coopération technique en matière économique, industrielle et scientifique.

[4] Maureen Molot et Fen Hampson (sous la dir. de), *Canada Among Nations 1989*, Carleton University Press, Ottawa, 1990, p.7.

[5] En tant que membre fondateur de l'OTAN, le Canada participe depuis longtemps aux processus consultatifs du COCOM, qui supervise l'embargo stratégique occidental institué à l'encontre du bloc soviétique. Le COCOM est une instance au sein de laquelle on discute librement et où l'on établit une liste mutuellement acceptable de produits dont l'exportation doit être restreinte pour des raisons stratégiques. Cette liste constitue un minimum que les pays membres peuvent compléter à leur gré. Aux termes des règlements du COCOM, les produits dont on propose l'exemption doivent être soumis à un processus d'exonération spécial. À l'exception de l'Islande, tous les pays de l'OTAN sont membres du COCOM. Deux pays n'appartenant pas à l'OTAN, le Japon et l'Australie, y siègent également.

[6] Dans les documents officiels, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada définit comme étant « stratégiques » tous les « biens, matériels et techniques industriels pouvant servir à accroître la capacité militaire d'un pays ». La liste de contrôle comprend aussi des marchandises dont l'exportation est limitée pour « des raisons de politique économique et étrangère nationale ».

[7] S'agissant de la prolifération des missiles balistiques et des techniques s'y rapportant, sept pays industriels occidentaux, dont le Canada, ont décidé de créer, en 1987, un régime de contrôle des techniques relatives aux missiles.

[8] Dans les années 1970, la croissance des exportations occidentales à destination des pays de l'Est était en grande partie financée par des crédits octroyés par les gouvernements et les banques commerciales occidentales. En conséquence, à la fin des années 1980, les sept pays membres du COMECON avaient accumulés envers l'Occident une dette dépassant 100 milliards de dollars.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

A. Balawyder (sous la dir. de), *Canadian-Soviet Relations 1939-1980*, Mosaic Press, Oakville (Ontario), 1981.

Canadian Business Review, Special Report: Focus on Soviet Union and Eastern Europe, vol.17, n°2, été 1990.

Carl H. McMillan, *After Detente: Canada's Economic Relations with the USSR in the 1980s*, Working Paper n°4, Centre for Russian and East European Studies, Université de Toronto, octobre 1989.

Maureen Molot et Fen Hampson (sous la dir. de), *Canada Among Nations 1989*, Carleton University Press, Ottawa, 1990.

Carl H. McMillan est professeur d'économie à l'Université Carleton. Dans le présent document, il met à jour et approfondit son analyse de la politique canadienne, que M. Molot et F. Hampson présentent dans leur ouvrage de 1990.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 350, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7

Also available in English

ISBN 0-662-96619-8